

Politica agricola 2011

Conflitto tra le riforme interne e le esigenze della politica economica est

17 febbraio 2006

Numero 3-1

dossier politica

Poche riforme mirate

L'essenziale in breve

La politica agricola 2011 deve permettere all'agricoltura svizzera di proseguire il processo di riforma avviato all'inizio degli anni novanta. La strategia consiste essenzialmente nel ridurre il sostegno finanziario concesso ai prodotti (sostegno ai prezzi) tramite i pagamenti diretti. Essa tende a migliorare la competitività dei prodotti e a promuovere i cambiamenti strutturali, vegliando nel contempo ad attenuare gli effetti sociali di queste misure.

Il conto finanziario per gli anni 2008-2011 è stato stabilito in 13,5 miliardi di franchi, ciò che risulta leggermente inferiore a quello del 2004-2007 (14,1 miliardi). La diminuzione delle spese per le misure di sostegno ai prezzi è controbilanciata da un aumento dei costi per i pagamenti diretti (+12%). Parallelamente, ci si attende una nuova riduzione del numero di aziende agricole dell'ordine del 2,5/3%.

La politica agricola 2011 comporta l'adattamento di diverse leggi (legge sull'agricoltura, diritto fondiario rurale e legge sull'affitto agricolo, legge sugli assegni familiari nell'agricoltura, legge sulle derrate alimentari, legge sulle epizootie). La procedura di consultazione relativa alla politica agricola 2011 si è conclusa nel quarto trimestre 2005. Il messaggio del Consiglio federale dovrebbe giungere davanti al Parlamento nella primavera 2006.

La posizione di economistesuisse

La politica agricola 2011 contiene misure giuste e necessarie. Tuttavia non ha nulla a che vedere con una strategia per il futuro. Essa non propone riforme abbastanza coraggiose per quanto concerne gli ostacoli doganali e i cambiamenti strutturali. Inoltre, il concetto attuale dei pagamenti diretti viene mantenuto tale e quale. Ciò è deplorabile. In effetti, vari studi mostrano che questi contributi individuali non raggiungono il loro scopo, ad esempio in materia di occupazione decentralizzata del territorio. Questi pagamenti non rinviano esplicitamente ad una prestazione d'interesse generale. Tenuto conto di questi elementi, il conto finanziario proposto non si giustifica. E' indispensabile prevederne una riduzione se i pagamenti diretti non possono essere associati a chiari obiettivi in termini di contro-prestazioni. Dobbiamo abrogare il regime di protezione di cui beneficia il mondo agricolo. In futuro questa protezione dovrà essere maggiormente orientata sulle aziende situate nelle zone di montagna o di collina. In pianura, sarebbe preferibile sviluppare strutture in grado di affrontare il mercato.

Valutazione generale

Le riforme della politica agricola condotte finora si sono rivelate relativamente esigenti per gli agricoltori. Tuttavia, nonostante le riforme in corso, si costata che l'agricoltura non ha saputo evitare di ritrovarsi sotto i fuochi incrociati dell'evoluzione del mercato interno (modifica del comportamento dei consumatori, difficoltà finanziarie) e le esigenze della nostra politica economica estera (UE, OMC). Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che le riforme realizzate finora non sono state abbastanza rapide o non sufficientemente mirate rispetto alle riforme intraprese in altri paesi. La

Svizzera si trova oggi a traino nel settore delle riforme agricole rispetto all'UE e ai paesi membri dell'OMC. Così, nonostante le tre ondate di riforme avviate nel frattempo (1992, PA 2002 e PA 2007), il divario dei prezzi fra i prodotti svizzeri e quelli dell'UE, di un ordine di grandezza del 40%, è rimasto praticamente immutato tra il 1990/92 e il 2001/03.

Le riforme proposte nella politica agricola 2011 permetteranno di compensare, entro il 2010, soltanto la metà degli effetti derivanti dalle negoziazioni dell'OMC nell'ambito del ciclo di Doha. Ciò mostra chiaramente che la strategia del Consiglio federale non ottiene tutti gli effetti desiderati. Il nostro paese resta così sotto pressione per introdurre una politica più importante d'indennizzo delle prestazioni, per aumentare l'efficacia del proprio sistema agricolo e diminuirne i costi. Questi obiettivi necessiterebbero di riforme più ambiziose. Non possiamo accontentarci di affinare ogni quattro anni gli ingranaggi di quella complessa macchina che è la nostra politica agricola. Ciò non potrebbe in nessun caso costituire una strategia per il futuro.

Mandato costituzionale e pagamenti diretti

I pagamenti diretti sono in pratica delle indennità versate in contropartita di prestazioni di interesse generale o a carattere ecologico, che corrispondono ai criteri dei beni pubblici. Tuttavia, diversi elementi complicano la situazione: in primo luogo, il mandato della politica agricola basato sull'articolo 104 della Costituzione federale non si

appoggia su principi di gestione trasparenti che definirebbero gli obiettivi e i mezzi. E' dunque molto difficile analizzare l'effetto di misure prese sotto il punto di vista quantitativo.

In secondo luogo, la teoria dei beni pubblici o „d'interesse generale“ (non-esclusione, non-rivalità¹) non è applicata in maniera coerente nell'ambito della politica agricola in vigore.

Lo studio Rieder-Bucheli-Kopainsky rivela che circa 700 milioni di franchi di pagamenti diretti sono per così dire investiti per nulla, dal momento che essi non raggiungono l'obiettivo

costituzionale di garantire un'occupazione decentralizzata del territorio. Questo studio è stato sfortunatamente troppo poco preso in considerazione nella documentazione relativa alla procedura di consultazione. Altri studi attestano che alcuni pagamenti diretti non possono essere attribuiti esplicitamente ad un obiettivo chiaro, in termini di efficacia, che permetta di definirli come beni pubblici. La suddivisione delle prestazioni e degli obiettivi è tale che a volte vengono versate due indennità per una stessa prestazione, perfino in assenza della prestazione. L'ordine di priorità degli obiettivi è definito in maniera lacunosa ed è

spesso solo implicito; inoltre l'interdipendenza dei vari pagamenti si rivela complessa. Ciò rende molto difficile qualsiasi discussione costruttiva sugli obiettivi e l'efficacia dei pagamenti diretti in occasione dei dibattiti sul bilancio.

I contributi destinati alla superficie coltivata non

soddisfano perfettamente l'obiettivo di mantenimento del paesaggio rurale. Nelle regioni di montagna essi sono spesso insufficienti per prevenire l'arresto dello sfruttamento di superfici di difficile lavorazione, ma particolarmente preziose da un punto di vista biologico ed agricolo, o di interi paesaggi. Si costata inoltre che le indennità per

Le riforme realizzate finora in Svizzera non sono state abbastanza rapide o mirate rispetto alle riforme in altri paesi. Di conseguenza, il nostro paese si trova oggi a traino rispetto all'evoluzione nell'ambito dell'UE e dell'OMC.

Invece dell'attuale sistema dell'innaffiatoio, occorre un concetto che permetta di dirigere le risorse dove servono, attraverso una remunerazione delle prestazioni legate ad obiettivi. Ciò permette di creare un mercato dei beni d'interesse generale al quale possono partecipare volontariamente gli agricoltori in quanto azienda.

¹ Si parla di beni pubblici quando si verificano due caratteristiche: la non-rivalità e la non-esclusione. Ciò significa che un bene pubblico è puro se il consumo del bene da parte di un individuo non impedisce il suo consumo da parte di un altro, e se nessuno viene escluso dal consumo di questo bene a causa dell'esistenza di un prezzo.

talune prestazioni si rivelano troppo elevate – ad esempio per quei campi lasciati improduttivi che necessitano meno lavoro dei normali terreni coltivati – mentre altri compiti, come la falciatura di pendii di montagna, viene indennizzata in modo insufficiente.

Alla luce della teoria dei beni pubblici è incoerente giustificare taluni pagamenti etologici, come previsto dall'ordinanza URA (uscite regolari all'aperto degli animali da reddito), affermando che si tratta di servizi pubblici e abolire il supplemento per quegli alimenti che non vengono immagazzinati nei silo, poiché il plusvalore generato con questo metodo di produzione deve per principio essere remunerato dal mercato e non dallo Stato.

Viste le debolezze del sistema dei pagamenti diretti attuali, l'economiesuisse ritiene incomprensibile indicare, come è il caso nella documentazione relativa alla procedura di consultazione, che il concetto attuale sia ormai collaudato e pertanto che possa essere mantenuto. Non vi sono obiezioni nel trasferire le risorse attualmente destinate al sostegno del mercato verso i pagamenti diretti. Ma bisogna creare un sistema trasparente che permetta di legare i contributi ad obiettivi chiari. Queste condizioni non sono soddisfatte nel sistema attuale. Occorre sostituire il sistema dell'innaffiatoio con un concetto che permetta di dirigere le risorse precisamente dove servono, mediante una remunerazione delle prestazioni legata a determinati obiettivi. Ciò permetterebbe di creare un mercato dei beni pubblici al quale gli agricoltori potrebbero partecipare su base volontaria in quanto impresa. Ciò presuppone, tra l'altro, una maggior differenziazione nella legislazione agricola fra le regioni di pianura e le regioni di montagna o di collina. Dal momento in cui i pagamenti diretti tendono avantutto a garantire il reddito, il numero di dipendenti di un'azienda agricola dovrà verosimilmente detenere un ruolo maggiore nella base di calcolo. Nel contempo, bisognerà riflettere sul trasferimento di alcune prestazioni ecologiche ai Cantoni, o perlomeno alla loro realizzazione congiunta da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Se il sistema attuale dovesse tuttavia essere mantenuto, la soglia d'accesso ai pagamenti diretti dovrebbe essere portata a 0,6 unità di manodopera (UMOS) o a 0,5 al minimo in pianura. Inoltre, il limite che dà diritto ai pagamenti diretti, nonché quello che fissa gli effettivi massimi in materia di allevamento dovrebbe essere aumentato. In effetti, queste due disposizioni frenano l'evoluzione strutturale. Per contro, l'economiesuisse approva le semplificazioni amministrative e l'inasprimento dei controlli in materia di pagamenti diretti.

Le protezioni doganali

Per principio, la conclusione di un accordo di libero scam-

bio con l'UE sull'insieme dei prodotti agricoli costituisce a medio e a lungo termine la sola prospettiva affidabile per l'agricoltura svizzera. Tale accordo farebbe diminuire il prezzo di numerose prestazioni iniziali, indurrebbe un'armonizzazione fra i prezzi della maggioranza dei produttori e il livello dei prezzi nell'ambito dell'UE e aumenterebbe le prospettive d'esportazione dei prodotti svizzeri. La pressione sulle strutture di produzione sarebbe senza alcun dubbio considerevole, di modo che l'obiettivo di un accordo di libero scambio con l'UE dovrebbe avvenire in varie tappe, a seguito dell'apertura del mercato del formaggio. Nell'ambito di un regime di libero scambio con l'UE, l'agricoltura potrebbe sempre fornire prestazioni a favore della collettività, se il sistema dei pagamenti diretti fosse riveduto in modo da tener conto dei loro obiettivi e della loro efficacia. A ciò si aggiunge il fatto che la Svizzera si troverebbe allora in una posizione migliore sul piano della sua politica economica estera, nell'eventualità in cui l'UE stipulasse accordi di libero scambio con Stati terzi. In effetti, ciò aumenterebbe regolarmente la pressione sulla Svizzera in vista della conclusione di corrispondenti accordi di libero scambio.

Anche la politica agricola 2011 non soddisfa le sfide dell'economia estera. Smantellare le protezioni doganali per i cereali, proseguire lo sviluppo del sistema d'importazione dei cereali, sopprimere entro il 2009 le sovvenzioni all'esportazione basandosi sulla legge sull'agricoltura e adattarsi alla ripartizione dei contingenti doganali sono certamente misure lodevoli, ma esse portano solo un respiro di breve durata. La parte della politica agricola 2011 che si riferisce all'economia estera non convince in quanto strategia a lungo termine. Sarebbe almeno importante aprire immediatamente il mercato della carne.

Misure di accompagnamento sociali

La riforma della politica agricola costituisce una sfida di misura per l'agricoltura e rappresenta sacrifici finanziari considerevoli per numerose aziende agricole. Al fine di facilitare una riforma armoniosa delle strutture agricole, l'economiesuisse sostiene le misure di politica sociale proposte nel progetto di legge. Positiva in particolare la decisione di agevolare la chiusura di aziende per permettere ai gestori anziani di imprese senza successione e che possiedono un'assicurazione vecchiaia insufficiente, di lasciare la produzione con dignità (articoli 79, 80 e 82 L'Agr). Inoltre, è giudizioso sostenere, in maniera mirata, gli agricoltori con figli. Ciò permette di lanciare un buon segnale in termini di politica familiare (articoli 2 e 7 Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura LAF).

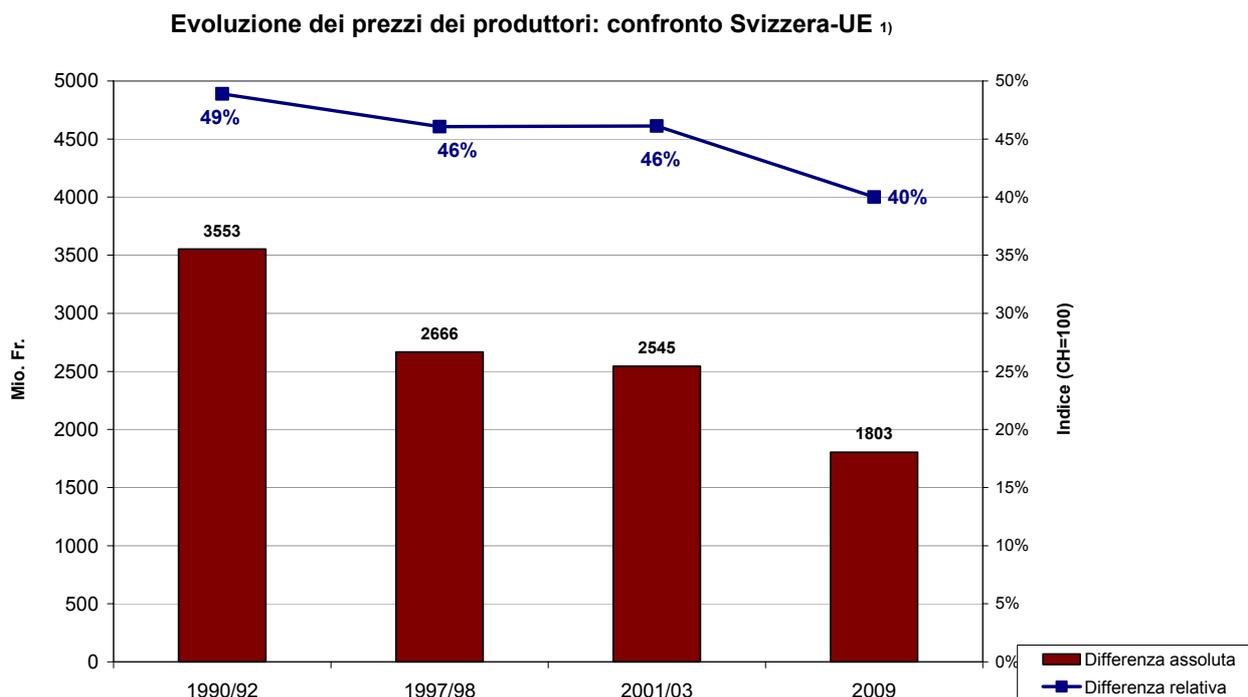
L'aspetto finanziario

In generale, ci siamo sempre pronunciati a favore di un indennizzo equo dell'agricoltura per le prestazioni che essa svolge esplicitamente nell'interesse della collettività, vale a dire tenendo conto dei costi svizzeri. Da molto tempo sussistono seri dubbi circa il fatto di sapere se i pagamenti diretti raggiungono effettivamente gli obiettivi mirati dal mandato costituzionale. Per questo motivo rimettiamo in discussione il conto finanziario proposto di 13,5 miliardi di franchi per gli anni 2008-2011. In effetti, se si tiene conto di una diminuzione del numero di aziende agricole dal 2,5% al 3% all'anno, i pagamenti diretti sarebbero allora di 100'000 franchi all'anno per ogni azienda agricola. Tali somme sono ingiustificabili. I pagamenti diretti individuali devono poter essere giustificati in maniera chiara e trasparente.

Diritto fondiario rurale e affitto agricolo

L'agricoltura potrà ricavare grossi benefici e guadagnare competitività soltanto se proseguirà il processo d'adattamento delle strutture in direzione di aziende agricole più grandi. In questo senso l'aumento del limite inferiore da 0,75 a 1,25 unità di manodopera standard per il riconoscimento delle aziende agricole, come proposto all'articolo 7, capoverso 1 della Legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR) merita di essere sostenuto. Positiva inoltre l'abolizione del limite di prezzo e la limitazione dell'affitto agricolo. Si tratta di tappe importanti per ottimizzare la competitività delle strutture.

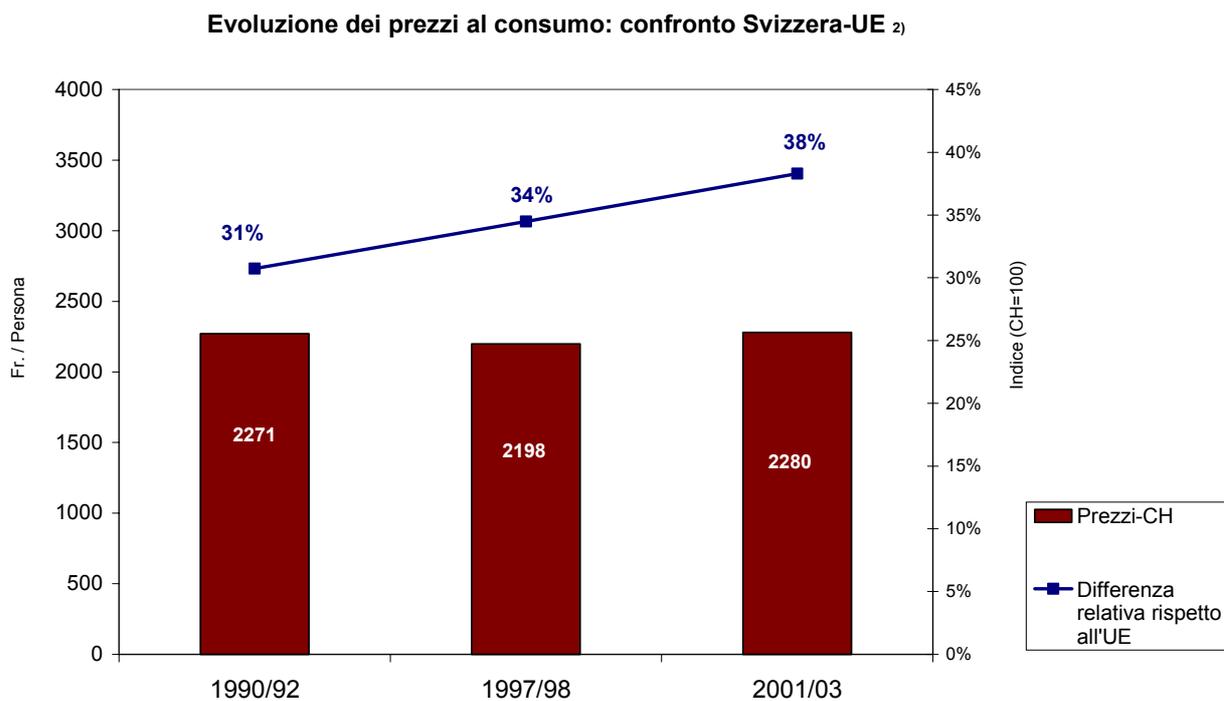
Grafico 1



Fonte: DFI, Politica agricola 2011, documento relativo alla procedura di consultazione, 14.9.2005, p.92

1) La Germania, la Francia, l'Austria, l'Italia e per alcuni prodotti l'Olanda e il Belgio

Grafico 2



Fonte: DFI, Politica agricola 2011, documento relativo alla procedura di consultazione, 14.9.2005, p. 15

2) La Germania, la Francia, l'Austria, l'Italia e per alcuni prodotti l'Olanda e il Belgio